

## **MEMENTO PRÁCTICO CASTILLA-LA MANCHA**

es una obra colectiva, concebida por iniciativa  
y bajo la coordinación de la Editorial.

Ha sido realizada por la Redacción de

**Francis Lefebvre**

con la colaboración de:

### **Coordinadores:**

M<sup>a</sup> Belén López Donaire (Directora de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) y Leopoldo J. Gómez Zamora (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

### **- Capítulo 1. Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno**

Ana Isabel Élez Gómez (Jefa de Área de Reordenación y Gestión Patrimonial. Subdirección General de Administración de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid)

Leopoldo J. Gómez Zamora (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Jesús Poderoso Godoy (Jefe de Servicio de Contratación Electrónica y Registros de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Ángel Quereda Tapia (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Jerónimo Martínez García (Secretario del Ayuntamiento de Toledo)

Luis Miguel Ruiz Rincón (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

### **- Capítulo 2. Urbanismo y vivienda**

Virginia Cavia Cuesta (Jefa del Área Funcional de Urbanismo del Ayuntamiento de Toledo)

Antonio Gálvez Angelina (Técnico superior. Asesoría Jurídica. Secretaría General. Consejería de Fomento)

M<sup>a</sup> Carmen García Muñoz (Asesor Técnico de apoyo Convenios y Normativas)

Leopoldo J. Gómez Zamora (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Antonio Navarro Espejo (Letrado Coordinador Gabinete Jurídico en Cuenca)

Amparo Sánchez Casanova (Técnico de Apoyo. Subdirección General de Planificación Regional. Dirección General de Urbanismo. Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. Comunidad de Madrid)

### **- Capítulo 3. Agricultura y medio ambiente**

Remedios Gómez Padilla (Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

M<sup>a</sup> Belén López Donaire (Directora de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Antonio Navarro Espejo (Letrado Coordinador Gabinete Jurídico en Cuenca)

Carmen Río Inés (Jefa de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura)

Carlos M<sup>a</sup> Rodríguez Sánchez (Asesor Jurídico de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno)

### **- Capítulo 4. Cultura, deporte y educación**

Esteban Rodríguez Lozano (Coordinador de Contratación del SESCAM)

Cristina Viñuales Pividal (Jefa de Servicio en Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

M<sup>a</sup> Cristina Rodríguez Aguirre (Jefa de Servicio de Desarrollo Normativo en la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes)

José Sebastián Miralles Conde (Jefe de Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes)

### **- Capítulo 5. Sanidad y consumo**

Rafael Andrés García Fernández-Checa (Jefe de la Sección Jurídica. Secretaría General de Sanidad)

M<sup>a</sup> Concepción González García (Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Fernando Gutiérrez Muñoz (Jefe de Servicio de Ordenación. Dirección General de Calidad, Planificación, Ordenación e Inspección)

David Larios Risco (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Vicente Lomas Hernández (Jefe de Servicio de Coordinación Regional de Asesorías Jurídicas del SESCAM)

Eduardo Mora Cabo (Jefe de Servicio de Mediación y Arbitraje de Consumo)

Ángela Novillo Novillo (Jefa de Servicio de Agenda 2030 y Consumo. Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible en Toledo)

Belén Segura García (Letrada de la Administración de la Seguridad Social)

### **- Capítulo 6. Servicios sociales**

María Barahona Migueláñez (Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Ana Rosa Muñoz Río-Pérez (Jefa de Servicio de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de la Consejería de Bienestar Social)

Beatriz de los Reyes Luque (Jefa de Servicio de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería de Bienestar Social)

Florencio Rodríguez Ruiz (Magistrado-Juez del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Toledo)

Eva M<sup>a</sup> Ruiz Sáez (Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Luis Miguel Ruiz Rincón (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Silvia Valmaña Ochaita (Profesora Titular de Derecho penal UCLM)

- **Capítulo 7. Empleados públicos**

Carmen Alicia Chaves Mora (Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

M<sup>a</sup> Belén España Martí (Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Antonia Gómez Díaz-Romo (Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha)

Vicente Lomas Hernández (Jefe de Servicio de Coordinación Regional de Asesorías Jurídicas del SESCAM)

Roberto Mayor Gómez (Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de Castilla-La Mancha)

Jesús Poderoso Godoy (Jefe de Servicio de Contratación Electrónica y Registros de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Belén Segura García (Letrada de la Administración de la Seguridad Social)

- **Capítulo 8. Economía y hacienda**

Leopoldo J. Gómez Zamora (Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)

Francisco José López Martínez (Jefe de Servicio de Recaudación de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas)

Carlos M<sup>a</sup> Rodríguez Sánchez (Asesor Jurídico de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno)

**Fecha de edición: 15 de enero de 2021.**

© Francis Lefebvre

Lefebvre-El Derecho, S.A.

Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid.

www.efl.es

**MEMENTO** **PRÁCTICO**  
FRANCIS LEFEBVRE

**Castilla-La Mancha**

**2021**

Fecha de edición: 15 de enero de 2021



# Plan general

	Número marginal
<b>Capítulo 1. Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno</b>	20
Sección 1. Régimen jurídico y procedimiento de la Administración de la Junta de Comunidades .....	30
Sección 2. Calidad y administración electrónica .....	60
Sección 3. Contratación administrativa .....	90
Sección 4. Administración local .....	250
Sección 5. Participación y colaboración con las instituciones de la JCCM .....	460
<b>Capítulo 2. Urbanismo y vivienda</b> .....	500
Sección 1. Urbanismo .....	510
Sección 2. Vivienda .....	1560
<b>Capítulo 3. Agricultura y medio ambiente</b> .....	1900
Sección 1. Actividad agrícola .....	1910
Sección 2. Viñedos .....	2110
Sección 3. Aprovechamiento de pastos, hierbas y rastrojeras .....	2320
Sección 4. Actividad forestal .....	2440
Sección 5. Caza y pesca .....	2680
Sección 6. Industria y calidad agroalimentaria .....	2860
Sección 7. Desarrollo rural .....	3000
Sección 8. Protección de espacios naturales y especies de flora y fauna .....	3240
Sección 9. Medio ambiente industrial .....	3490
<b>Capítulo 4. Cultura, deporte y educación</b> .....	3720
Sección 1. Cultura .....	3730
Sección 2. Deporte .....	3860
Sección 3. Educación .....	3950
<b>Capítulo 5. Sanidad y consumo</b> .....	4620
Sección 1. Sistema sanitario .....	4630
Sección 2. Derechos y deberes de usuarios y profesionales de la sanidad .....	4740
Sección 3. Prestaciones sanitarias .....	4830
Sección 4. Responsabilidad patrimonial sanitaria .....	4940
Sección 5. Ordenación farmacéutica .....	5040
Sección 6. Salud pública .....	5330
Sección 7. Consumo .....	5480
<b>Capítulo 6. Servicios sociales</b> .....	5740
Sección 1. Competencia en materia de servicios sociales .....	5750
Sección 2. Centros de servicios sociales .....	5780
Sección 3. Personas mayores .....	5790
Sección 4. Personas con discapacidad .....	5850
Sección 5. Personas dependientes .....	5970
Sección 6. Familia .....	6090
Sección 7. Mujer .....	6170
Sección 8. Menores .....	6270
Sección 9. Personas en riesgo de exclusión social .....	6450
Sección 10. Cooperación internacional y voluntariado .....	6480
<b>Capítulo 7. Empleados públicos</b> .....	6500
Sección 1. Fuentes y clases de empleados públicos .....	6510
Sección 2. Acceso al empleo público, provisión de puesto y pérdida de la condición de empleado público .....	6570
Sección 3. Situaciones administrativas de los funcionarios públicos .....	6680

	Número marginal
Sección 4. Derechos y deberes de los empleados públicos.....	6770
Sección 5. Tiempo de trabajo .....	6810
Sección 6. Sistema retributivo .....	6910
Sección 7. Régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la JCCM. . .	7020
Sección 8. Régimen disciplinario.....	7050
Sección 9. Derechos colectivos .....	7195
Sección 10. VIII Convenio colectivo para el personal laboral al servicio de la Administración de la JCCM .....	7290
Sección 11. Personal estatutario.....	7780
<b>Capítulo 8. Economía y hacienda .....</b>	<b>8080</b>
Sección 1. Apoyo al emprendimiento .....	8090
Sección 2. Turismo, comercio y artesanía .....	8200
Sección 3. Políticas de empleo.....	8510
Sección 4. La Hacienda de la JCCM .....	8580
Sección 5. Subvenciones.....	8790
Sección 6. Actividad económica y financiera.....	8970
Sección 7. Potestad tributaria.....	9120
Sección 8. Patrimonio .....	9570
Sección 9. Juego y apuestas .....	9830
<b>Anexos .....</b>	<b>9950</b>
<b>Tabla Alfabética .....</b>	

# Abreviaturas

<b>AAPP</b>	Administraciones Públicas
<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria
<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>AP</b>	Audiencia Provincial
<b>art.</b>	artículo
<b>ASV</b>	Agrupación de Sanidad Vegetal
<b>BDNS</b>	Base de Datos Nacional de Subvenciones
<b>BIC</b>	Bien de Interés Cultural
<b>BIP</b>	Bien de Interés Patrimonial
<b>CACLM</b>	Comisión de Artesanía de Castilla-La Mancha
<b>CAMA</b>	Consejo Asesor de Medio Ambiente
<b>CAT</b>	Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos
<b>CC</b>	Código civil
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CCCM</b>	Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
<b>Circ</b>	Circular
<b>CIVVY</b>	Centro de Investigación de la Vid y el Vino
<b>CDE</b>	Comercio de derechos de emisión
<b>CHEGPE</b>	Catálogo de Hábitats y Elementos Geomorfológicos de Protección Especial
<b>CNAL</b>	Comisión Nacional de Administración Local
<b>Const</b>	Constitución
<b>cont-adm</b>	contencioso-administrativo
<b>CP</b>	Código Penal (LO 1/1995)
<b>CPFF</b>	Consejo de Política Fiscal y Financiera
<b>CREA</b>	Catálogo Regional de Especies Amenazadas
<b>CSM</b>	Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
<b>CSV</b>	Código Seguro de Verificación
<b>CTCLM</b>	Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha
<b>D</b>	Decreto
<b>DIA</b>	Declaración de impacto ambiental
<b>DG</b>	Dirección General
<b>Dict</b>	Dictamen
<b>disp.adic</b>	Disposición Adicional
<b>disp.trans</b>	Disposición Transitoria
<b>DOCM</b>	Diario Oficial de la Castilla-La Mancha
<b>DOP</b>	Denominación de Origen Protegida
<b>EAE</b>	Evaluación Ambiental Estratégica
<b>EBEP</b>	Estatuto Básico del Empleado Público (RDLeg 5/2015)
<b>EEE</b>	Etiqueta Ecológica Europea
<b>ED</b>	Estudio de detalle
<b>EDAR</b>	Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental
<b>EIP</b>	Elemento de Interés Patrimonial
<b>EM</b>	Estatuto Marco
<b>ENAC</b>	Entidad Nacional de Acreditación
<b>EstIA</b>	Estudio de impacto ambiental
<b>ET</b>	Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 2/2015)
<b>ETG</b>	Especialidad Tradicional Garantizada
<b>FNMT</b>	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre

<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>IDMT</b>	Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte
<b>IG</b>	Intervención General
<b>IGAE</b>	Intervención General de la Administración del Estado
<b>IGP</b>	Indicación Geográfica Protegida
<b>INC</b>	Instituto Nacional de Consumo
<b>INFOVI</b>	Sistema unificado de información en el sector vitivinícola
<b>IP</b>	Impuesto sobre el Patrimonio
<b>IRIAF</b>	Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<b>ISD</b>	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
<b>IT</b>	Incapacidad Temporal
<b>ITP y AJD</b>	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<b>IVMDH</b>	Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos
<b>JCCM</b>	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
<b>L</b>	Ley
<b>LAU</b>	Ley de Arrendamientos Urbanos (L 29/1994)
<b>LBRL</b>	Ley de Bases del Régimen Local (L 7/1985)
<b>LCSP</b>	Ley de Contratos del Sector Público (L 9/2017)
<b>LEA</b>	Ley de Evaluación Ambiental (L 21/2013)
<b>LEC</b>	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
<b>LEF</b>	Ley de Expropiación Forzosa, 16-12-1954
<b>LGP</b>	Ley General Presupuestaria (L 47/2003)
<b>LGT</b>	Ley General Tributaria (L 58/2003)
<b>LHL</b>	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLeg 2/2004)
<b>LIRPF</b>	Ley del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (L 35/2006)
<b>LJCA</b>	Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa (L 29/1998)
<b>LJV</b>	Ley de Jurisdicción Voluntaria (L 15/2015)
<b>LO</b>	Ley Orgánica
<b>LOPJ</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
<b>LPAC</b>	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (L 39/2015)
<b>LRJSP</b>	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015)
<b>LS/15</b>	Ley del Suelo (RDLeg 7/2015)
<b>NNSS</b>	Normas subsidiarias
<b>O</b>	Orden
<b>OCM</b>	Organización Común del Mercado
<b>OPASAC</b>	Oferta Pública de Adhesión al Sistema Arbitral de Consumo
<b>PADI</b>	Programa de Atención Dental Infanto-juvenil
<b>PAE</b>	Puntos de Activación Empresarial
<b>PAIT</b>	Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación
<b>PAU</b>	Programa de actuación urbanizadora
<b>PCMN</b>	Plan de Conservación del Medio Ambiente
<b>PCPI</b>	Programa de Cualificación Profesional Inicial
<b>PDSU</b>	Plan de Delimitación de Suelo Urbano
<b>PE</b>	Plan Especial
<b>PEC</b>	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
<b>PERI</b>	Plan Especial de Reforma Interior
<b>PERID</b>	Plan Especial de Reforma Interior de Desarrollo
<b>PERIM</b>	Plan Especial de Reforma Interior de Mejora
<b>PGOU</b>	Plan General de Ordenación Urbana
<b>PGRSU</b>	Plan de Gestión de Residuos Urbanos
<b>PGT</b>	Plan General de Transformación
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto

<b>PLSI</b>	Plan de Singular Interés
<b>POC</b>	Plan de Ordenación Cinegética
<b>POM</b>	Plan de Ordenación Municipal
<b>POPO</b>	Proyecto de Obras Públicas Ordinarias
<b>PORF</b>	Plan de Ordenación de Recursos Forestales
<b>PORH</b>	Plan de Ordenación de Recursos Humanos
<b>PORN</b>	Plan de Ordenación de Recursos Naturales
<b>POT</b>	Plan de Ordenación del Territorio
<b>PPGG</b>	Presupuestos Generales
<b>PPP</b>	Planes, programas y proyectos
<b>PPS</b>	Patrimonio Público de Suelo
<b>PRUG</b>	Plan Rector de Uso y Gestión
<b>PSI</b>	Proyecto de Singular Interés
<b>PTC</b>	Plan Técnico de Caza
<b>PTI</b>	Plan de Trabajo Individualizado
<b>PU</b>	Proyecto de Urbanización
<b>PYMES</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>RAOACLM</b>	Repertorio de Actividades y Oficios Artesanos de Castilla-La Mancha
<b>RCD</b>	Residuo de construcción y demolición
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>RDL</b>	Real Decreto Ley
<b>RDLeg</b>	Real Decreto Legislativo
<b>redacc</b>	redacción
<b>REF</b>	Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (D 26-4-1957)
<b>REOVI</b>	Registro General de Operaciones del Sector Vitivinícola
<b>Resol</b>	Resolución
<b>RETA</b>	Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos
<b>RH</b>	Reglamento Hipotecario (D 14-2-1947)
<b>RNVP</b>	Red Nacional de Vías Pecuarias
<b>RRVP</b>	Red Regional de Vías Pecuarias
<b>SAT</b>	Sociedad Agraria de Transformación
<b>SESCAM</b>	Servicio de Salud de Castilla-La Mancha
<b>SIACI</b>	Sistema de Información y Atención al Ciudadano
<b>SIRI</b>	Sistema de Intercambio Rápido de Información
<b>SRNUEP</b>	Suelo rústico no urbanizable de especial protección
<b>SRR</b>	Suelo rústico de reserva
<b>TCo</b>	Tribunal Constitucional
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TGSS</b>	Tesorería General de la Seguridad Social
<b>TROTAUCMA</b>	Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DLeg Castilla-La Mancha 1/2010)
<b>TRRL</b>	Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local (RDLeg 781/1986)
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UCA</b>	Unidad de Conducta Adictiva
<b>VPO</b>	Vivienda de Protección Oficial
<b>VPT</b>	Vivienda de Precio Tasado
<b>ZEC</b>	Zonas de Especial Conservación
<b>ZEPA</b>	Zona Especial de Protección para las aves
<b>ZOU</b>	Zona de Ordenación Urbanística



## CAPÍTULO 1

# Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno

Sección 1.	Régimen jurídico y procedimiento.....	30	<b>20</b>
Sección 2.	Calidad y administración electrónica.....	60	
Sección 3.	Contratación administrativa.....	90	
Sección 4.	Administración local.....	250	
Sección 5.	Participación y colaboración con las instituciones de la JCCM.....	460	

## SECCIÓN 1

## Régimen jurídico y procedimiento de la Administración de la Junta de Comunidades

A.	Consideraciones generales.....	35	<b>30</b>
B.	Distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.....	40	
C.	Competencias en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo común en Castilla-La Mancha.....	50	
D.	Especialidades del procedimiento administrativo en Castilla-La Mancha.....	55	

### A. Consideraciones generales

Con respecto al régimen jurídico y al procedimiento administrativo común, la Constitución establece que la Administración pública sirve con objetividad los **intereses generales** y actúa de acuerdo con los **principios** de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (Const art.103.1).

Este precepto, en relación con esta materia eleva a rango constitucional el deber de todas las AAPP, aún cuando la referencia se realice en singular, de actuar sometidas a la **legalidad**, con objetividad y servicio a los intereses generales, y respetando los principios a que expresamente hace referencia.

Indudablemente, y sin perjuicio de la distribución de competencias en esta materia entre el Estado y las CCAA, todas las AAPP están constitucionalmente obligadas a respetar el mencionado mandato constitucional.

Además, la Constitución continúa diciendo que los **órganos de la Administración del Estado** son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley (Const art.103.2). En este precepto se establece una reserva legal, que afecta solo a la Administración del Estado, y por el que no están vinculadas constitucionalmente el resto de las AAPP.

También hay que tener en cuenta la reserva de ley con respecto a la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de **elaboración de las disposiciones administrativas** que les afecten; al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros y a la regulación del procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, que debe garantizar la audiencia del interesado (Const art.105).

Por otro lado, se dispone que el **Estado** tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias: las **bases del régimen jurídico** de las AAPP y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las AAPP (Const art.149.1).

El **procedimiento administrativo común** ha de ser entendido en un sentido amplio y comprensivo no solamente de las fases procedimentales propiamente dichas -iniciación, instrucción,

**35****37**

propuesta y resolución- sino que complementan el mismo los actos administrativos desde su punto de vista estático, es decir, su definición, validez y eficacia, así como los medios de impugnación y revisión. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional: al Estado le corresponde, por un lado, la determinación de la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, los principios y normas que prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión de los actos administrativos y los medios de ejecución de los mismos; incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (TCo 227/1988; 98/2001; 175/2003); pero no le pertenecen las normas ordinarias de tramitación que pueden dictar las comunidades autónomas en relación con los procedimientos relativos a las competencias que ostentan las comunidades autónomas para la regulación del régimen sustantivo de ciertas actividades o servicios (TCo 186/1999; 190/2000; 126/2002; 175/2003).

## B. Distribución de competencias entre el Estado y las CCAA

**40** La Constitución, al definir las **competencias exclusivas del Estado**, distingue entre las «bases del régimen jurídico de las AAPP», que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas, y el procedimiento administrativo común, sobre el que la competencia estatal es casi absoluta, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas (Const art.149.1.18ª).

Es decir, que en lo que se refiere al **régimen jurídico** de las AAPP, es competencia del Estado la de establecer la normativa básica, estándole permitido a las comunidades autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto al **procedimiento administrativo** común, la Constitución otorga al Estado una competencia normativa plena y exclusiva, estándole solo permitido a las comunidades autónomas normar sobre las especialidades derivadas de su organización propia.

Así, se reserva al Estado la competencia exclusiva de marcar el **núcleo esencial del régimen jurídico** de las AAPP, con el objeto de garantizar su uniformidad (Const art.149.1.18ª).

Se hace utilizando diversas **técnicas normativas de reparto de competencias**, que van desde reservarse la completa legislación, como ocurre en el caso de expropiación forzosa, hasta permitir a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo que no invada las «bases», en unos casos, o la «legislación básica», en otros, pasando por la regulación del denominado procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las AAPP.

Nos encontramos, por tanto, en este área de materias, en unos casos, lo más, ante **competencias concurrentes**, donde el establecimiento de las «bases» o la «legislación básica» corresponde al Estado, pudiendo las comunidades autónomas desarrollar legislativamente las bases, o legislar sin invadir la legislación básica, y llevar, en ambos casos, a cabo la ejecución; en otros casos nos encontramos ante simples competencias compartidas donde el Estado se reserva la legislación, entendido este término en su más amplia acepción, que comprende leyes y reglamentos, correspondiéndole al Estado únicamente la ejecución.

**42** Doctrinalmente no existen enfrentamientos reseñables, quizá solo de matiz, en lo que respecta al reparto competencial cuando el Estado se reserva la completa legislación, las «bases» o la «legislación básica», pues no puede haber un gran margen de discusión con respecto a la función de la competencia que, bajo el principio dispositivo, se está ofreciendo en cada uno de los casos a las CCAA: el **desarrollo legislativo de las «bases»**, la legislación sobre las cuestiones no reguladas como «básicas» del Estado, y la simple ejecución de la «legislación del Estado» cuando esta competencia se la ha guardado este de forma exclusiva.

Quizá donde el enfrentamiento es un poco más radical es en la consideración de si en lo referente al **procedimiento administrativo común** existe o no una verdadera competencia concurrente. Un importante e influyente sector doctrinal (García de Enterría, González Pérez, Piñar Mañas) sostiene que corresponde al Estado la regulación del procedimiento administrativo común en su integridad, es decir, no hay, en lo que se refiere a esta materia, una competencia concurrente sino una **competencia exclusiva y excluyente** del Estado, salvo, exclusivamente, las especialidades derivadas de su propia organización. Esto es así porque el procedimiento administrativo común, ha de servir como herramienta de uniformidad y vigencia en toda la nación de un común denominador normativo en la materia.

Sin embargo, otros autores (entre ellos, Garberí Llobregat) son de la opinión de que hay **concurrentia competencial** también en lo que se refiere al procedimiento administrativo común: por el título competencial «procedimiento administrativo común», al Estado le corresponde la regulación de los aspectos centrales o nucleares del procedimiento administrativo como institución, pudiendo las CCAA llevar a cabo la regulación de las **normas**

**ordinarias de tramitación** de los procedimientos instrumentales de los regímenes sustantivos de las actividades o servicios que sean de su competencia.

En definitiva, podemos concluir con los siguientes razonamientos:

**a)** Que, en lo que respecta al **procedimiento administrativo común** y al sistema de **responsabilidad de las AAPP**, estamos ante una competencia concurrente, donde las comunidades autónomas pueden superar la mera función de la ejecución y llegar a dictar disposiciones normativas exclusivamente con el objeto de acomodar las disposiciones normativas del Estado a las especialidades derivadas de su organización propia, permitiendo el establecimiento de procedimientos administrativos *ratione materiae* dentro del marco jurídico del procedimiento administrativo común y con pleno respeto a las garantías establecidas en el mismo.

**b)** Que, con respecto al resto de las materias del denominado **régimen jurídico de las AAPP**, estamos ante una más intensa competencia concurrente, donde las comunidades autónomas pueden disponer de función legislativa sin invadir las bases o la legislación básica que corresponde al Estado.

Por otro lado, se establece que [L 12/1983 art.12]:

- Es de aplicación a la Administración de las comunidades autónomas y a los organismos que de ella dependan la legislación del Estado sobre el **procedimiento administrativo común**, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de aquellas. Tales **especialidades** deben ser aprobadas por Ley de la respectiva comunidad autónoma, sin que en ningún caso puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado.

- También es de aplicación a la Administración de las comunidades autónomas la legislación sobre **expropiación forzosa** y sobre el sistema de **responsabilidad patrimonial** de la Administración. La competencia legislativa de las CCAA sobre **contratos y concesiones administrativas** se ajustará a la legislación básica del Estado.

- No obstante, en los supuestos en que corresponda a las CCAA el **desarrollo legislativo y ejecución** de la legislación básica del Estado en las referidas materias, se estará a lo dispuesto en la Constitución y en los respectivos estatutos de autonomía.

En lo que respecta a la **jurisprudencia del Tribunal Constitucional**, se ha pronunciado de una forma intensa y directa sobre el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, interpuestos por los órganos de Gobierno de la Generalidad de Cataluña y de Castilla y León contra determinados preceptos de la LRJPAC (TCo 50/1999): se parte del hecho, ya reconocido con anterioridad en otras sentencias, de que el Estado debe abstenerse de entrar a regular la organización de las Administraciones autonómicas, que son libres para configurar sus órganos e instituciones. Pero que, no obstante esto, esta **potestad de autoorganización** puede verse afectada desde la competencia otorgada al Estado por la Constitución para establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las AAPP (Const art.149.1.18ª), aunque se matiza que estas bases estatales «no tienen la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos, que no afectan directamente a la actividad externa de las Administración y los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación».

Además, se considera que el **procedimiento administrativo** va más allá de los preceptos del *iter* procedimental (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, etc.) y ha de incluirse dentro del mismo la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Sin embargo, se matiza que de esta consideración no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto.

En definitiva, sostiene el Tribunal Constitucional que el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un **régimen jurídico unitario** aplicable a todas las AAPP, con el alcance, en los términos expuestos, en lo referente a la organización y funcionamiento interno de los órganos de las AAPP, sobre todo cuando afectan a derechos e intereses de los administrados. Pero no puede hacerlo con un grado tal de detalle de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia, mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo, debiendo entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la **competencia autonómica de desarrollo legislativo**, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.

44

46

### C. Competencias en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo común en Castilla-La Mancha

- 50** Según se dispone en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, la JCCM asume, como **competencias exclusivas**, las de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (LO 9/1982 art.31.1).

Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus **funcionarios**, la elaboración del **procedimiento administrativo** derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los **bienes de dominio público y patrimoniales** cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los **contratos y concesiones administrativas** en el ámbito de la Comunidad (LO 9/1982 art.39.3).

Según este precepto, la JCCM **comparte con el Estado** la materia de régimen jurídico y procedimiento de las AAPP castellano-manchegas.

- 52** **Precisiones** Nos encontramos indudablemente ante un precepto de cierta complejidad jurídica, en la medida que en el mismo, por un lado, se mezclan, dentro del amplio concepto de régimen jurídico de las AAPP, **distintas materias**, como procedimiento administrativo, patrimonio de las AAPP, contratos administrativos, responsabilidad patrimonial, y expropiación forzosa; y, por otro, el ejercicio de la competencia no es uniforme, adquiriendo distinto grado de intensidad en función de la materia a que se refiera. A ello hay que añadir, que, en algunos casos no estamos propiamente ante competencias materiales sino ante la simple función de la ejecución de la regulación material o ante meras potestades administrativas.

En este precepto nos encontramos ante **competencias concurrentes** en las que:

- en algunos casos, las menos, el Estado se ha reservado constitucionalmente la función legislativa **de forma exclusiva**, como es el caso de la materia de expropiación forzosa;

- en otros, como ocurre en la materia de procedimiento administrativo común, se ha reservado también la función legislativa, si bien no de forma exclusiva, toda vez que el texto constitucional permite a las CCAA legislar sobre las **especialidades** de su propia organización administrativa;

- en otros, la función legislativa está más compartida, correspondiendo al Estado la legislación básica y a las CCAA su **desarrollo legislativo** dentro de ese marco jurídico, como ocurre con los contratos administrativos y el sistema de responsabilidad patrimonial.

Es con estos ingredientes con los que el Estatuto de Autonomía afronta la asunción de la competencia del régimen jurídico de las AAPP de Castilla-La Mancha, entendiéndose esta, sin perjuicio de la disección que después se realice, en su acepción más amplia, **comprensiva de todas las materias** que anteriormente se han mencionado.

Es evidente que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha con este precepto pretende asumir de una forma expresa todo el espacio competencial que la Constitución española le permite, por no haberlo atribuido de forma exclusiva al Estado. Luego, su **interpretación jurídica** no puede conducir a otra conclusión que a la de que, en virtud del principio dispositivo, la JCCM, en materia de régimen jurídico de las AAPP de Castilla-La Mancha, viene a ocupar todo el espacio que constitucionalmente se le permite.

### D. Especialidades del procedimiento administrativo en Castilla-La Mancha

- 55** Con el objeto principal de determinar los procedimientos en los que se considera necesario mantener o establecer plazos de resolución y notificación superiores a 6 meses, así como, determinar los supuestos en los que se considera necesario mantener o establecer el sentido desestimatorio del silencio, se aprobó la L Castilla-La Mancha 10/2001, de **adecuación de procedimientos administrativos** de la JCCM y de cesión de datos personales.

La referida Ley fue casi totalmente derogada por la L Castilla-La Mancha 8/2006, que estableció el régimen jurídico aplicable a la resolución administrativa en determinadas materias.

A su vez, la L Castilla-La Mancha 8/2006 ha sido totalmente derogada por la L Castilla-La Mancha 7/2013, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa.

- 57** En la referida ley, que se aplica a los **procedimientos** sobre los que la Administración de la JCCM ostenta competencias normativas -tanto respecto del silencio administrativo como de los plazos de resolución y notificación-, se regulan:

a) Los procedimientos para los que se establece un **silencio administrativo desestimatorio** (se recogen en Anexos: nº 9955).

b) Los procedimientos que, teniendo un plazo de **resolución** y notificación igual o superior a 6 meses, tienen:

- sentido **estimatorio** del silencio fijado por normativa de la Administración autonómica (se recogen en Anexos: nº 9965);
- sentido **desestimatorio** del silencio fijado por normativa básica estatal (se recogen en Anexos: nº 9960).

También es objeto de la L Castilla-La Mancha 7/2013 el establecimiento del régimen general de las **declaraciones responsables y comunicaciones previas**, estableciendo los datos que deben contener, y la obligación de otorgar un trámite de subsanación para las presentadas que no reúnan los requisitos exigidos, así como la declaración de pérdida de eficacia de las mismas.

## SECCIÓN 2

# Calidad y administración electrónica

Cartas sectoriales de servicios .....	62	<b>60</b>
Quejas, iniciativas, sugerencias y consultas .....	66	
Registro electrónico único .....	68	
Notificación electrónica .....	70	
Firma electrónica .....	72	
Obligatoriedad del procedimiento administrativo electrónico .....	82	

**Cartas sectoriales de servicios** [D Castilla-La Mancha 69/2012 art.6 a 12] La **aprobación** de las cartas de servicios se lleva a cabo mediante resolución del titular del órgano gestor competente por razón de la materia y se publican en el DOCM. **62**

La Inspección General de Servicios, de acuerdo con el órgano gestor que aprobó la carta, elabora el **plan de difusión** de la misma y envía el folleto para su publicación en la sede electrónica de la JCCM.

Se establece un sistema periódico de **seguimiento del cumplimiento** de los compromisos, mediante el estudio de los indicadores definidos, de las quejas y sugerencias, o de cualquier otro sistema previsto y se actualizan periódicamente los resultados en la sede electrónica de la JCCM.

El **periodo de validez** de una carta no puede superar los dos años y, en caso de no haber variado sustancialmente su contenido, se podrá prorrogar por periodos anuales mediante resolución del órgano competente para su aprobación.

Una vez al año, el grupo de trabajo revisa el contenido de la carta, comprueba su vigencia y, en caso necesario, puede formular las **propuestas de cambio** de su contenido que estime convenientes, a fin de mantener una adecuada correspondencia entre la prestación del servicio y la carta.

Además del seguimiento y actualización internos de las cartas de servicios, también se puede realizar un proceso de seguimiento por parte de una **entidad certificadora homologada externa** que ha de comprobar fundamentalmente los siguientes aspectos:

- que el contenido y formato de la carta han sido elaborados de acuerdo con la **metodología y los requisitos** que exigen las normas vigentes;
- que los **servicios y compromisos** asumidos en la Carta se cumplen y con los estándares de calidad ofrecidos;
- que se está asegurando el **cumplimiento** mediante la provisión de recursos adecuados y el establecimiento de una metodología de seguimiento y control.

**Vinculación y cumplimiento** Las cartas son documentos públicos escritos que tienen una doble vertiente: **64**

- son utilizadas por la Administración para dar a conocer los **servicios** que ofrece y los compromisos que asume;
- constituyen una herramienta de análisis para fomentar la **mejora continua** en la prestación de los servicios públicos, mediante el seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Así pues, los compromisos que incluye deben considerarse **vinculantes** para la unidad u organismo que presta el servicio correspondiente. Esta afirmación es coherente con la norma que establece que los órganos de la Administración se comprometen de forma vinculante

mediante estas a prestar los servicios de su competencia de acuerdo con normas de calidad [D Castilla-La Mancha 30/1999 art.3].

No obstante, dado que la vinculación debe referirse a los compromisos que las cartas contienen, el **incumplimiento** de dichos compromisos no puede tener consecuencias distintas de las recogidas en las propias cartas o en las normas de procedimiento administrativo, sin que por tanto puedan generarse derechos, lo que no impide que los destinatarios de las mismas puedan ejercer el derecho a reclamar por su incumplimiento e incluso exigir la responsabilidad que pudiera existir de autoridades o funcionarios cuando el incumplimiento se debiera a su falta de diligencia.

En cuanto a las posibles **reclamaciones** de responsabilidad patrimonial, hay que estar a los requisitos generales al respecto para poder considerar que el incumplimiento de una carta de servicios pueda haber generado un daño indemnizable.

**66 Quejas, iniciativas, sugerencias y consultas** [Orden Castilla-La Mancha 11-10-2011] Las **quejas y sugerencias** se pueden presentar por escrito de forma presencial o correo postal, mediante llamada al teléfono de información 012, o de forma electrónica utilizando el modelo de formulario que está disponible en la sede electrónica de la JCCM.

La Administración tiene la **obligación de contestar** al ciudadano, de tal forma que si transcurrido el plazo establecido no se hubiese obtenido ninguna respuesta, este podrá dirigirse a la Inspección General de Servicios para informarse de los motivos de la falta de contestación y para que dicha Inspección proponga, en su caso, a los órganos competentes la adopción de las medidas que considere oportunas.

También la Inspección puede recabar de cualquier consejería u organismo público la información que precise sobre las quejas y sugerencias presentadas respecto de sus servicios.

De la misma manera, cualquier persona física o jurídica puede realizar **consultas informativas** a la Administración regional. La presentación de estas consultas será electrónica a través de un formulario habilitado en la página web de la JCCM y deben ser respondidas por el órgano o unidad competente, al correo electrónico que la persona interesada haya hecho constar en el formulario. También pueden realizarse consultas informativas a través del teléfono único de información 012 y la Administración puede publicar en la página web aquellas cuyo objeto y contenido considere de interés general, siempre previa eliminación de los datos de carácter personal que puedan contener.

**68 Registro electrónico único** [D Castilla-La Mancha 12/2010 art.6 y 7; Orden Castilla-La Mancha 7-10-2013]

Se regula un registro electrónico integrado en el registro único, el cual permitirá la **recepción y remisión** de solicitudes, escritos y comunicaciones durante las 24 horas de todos los días del año.

A estos efectos, no tienen la condición de registro electrónico los buzones de **correo electrónico corporativo** asignado a los empleados públicos o a las unidades y órganos, ni tampoco los dispositivos de recepción de fax, salvo en los supuestos expresamente previstos en el ordenamiento jurídico.

Esta regulación plantea dudas sobre la validez de las **comunicaciones** practicadas **mediante correo electrónico**, tanto de entrada como de salida, y cuál debe ser el proceder por parte de las unidades administrativas en el caso de recepción de mensajes de correo electrónico o fax. En este sentido, el correo electrónico debe admitirse como un medio válido de comunicación pero sin el **valor** de la **notificación electrónica**, pues no permite dejar constancia del acceso al contenido del mensaje -aunque sí podría hacerlo de la recepción mediante la opción de solicitud de confirmación de lectura-. Igualmente, las comunicaciones dirigidas por los ciudadanos y ciudadanas por este medio no deberán aceptarse cuando se trate de actos cualificados -solicitudes de participación en un procedimiento, interposición de recursos, desistimiento de derechos...- sin que la práctica de registrar dichos mensajes de correo electrónico valide los mismos.

No así, cualquier tipo de **consulta o aportación de información o documentos** por este medio podría considerarse válida, en especial si se utiliza firma electrónica que permita dejar constancia de la identidad del remitente.

**Precisiones** **1)** Debe tenerse en cuenta la entrada en vigor, el 2-10-2016, de la LPAC, en especial su art.16 sobre todo en lo referente a la interoperabilidad de todos los registros, que permite la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten. Esta norma elimina, además, la obligatoriedad de la existencia de un **registro de salida**, de especial interés respecto de la notificación electrónica que podrá carecer de él, por lo que la norma reguladora del registro único de Castilla-La Mancha que impone la obligación de registro de salida de todo tipo de documentos que genere la administración deberá interpretarse de forma condicionada en este supuesto, en tanto no se revise. Igualmente, dicho Registro electrónico único debe disponer de un **calendario propio de días inhábiles** en los términos previsto en la LPAC art.31.3 [Orden Castilla-La Mancha 7-10-2013 art.9.4 y 13].

2) La JCCM solicitó la adhesión a la **Plataforma GEISER** (Gestión Integrada de Servicios de Registro/ORVE (Oficina de Registro Virtual) el 8-6-2017 y ha establecido el procedimiento de adhesión de entidades locales de la región, abierto en el tiempo. La aplicación GEISER permite la digitalización de la documentación presentada por el ciudadano en las oficinas, y posibilita el intercambio de registros en formato electrónico con otros organismos conectados. En el caso de ORVE este permite digitalizar el papel que presenta el ciudadano en las oficinas de registro, y enviarlo electrónicamente al destino al instante, sea cual sea su ubicación geográfica o nivel de administración competente.

**Notificación electrónica** (D Castilla-La Mancha 12/2010 art.37 s.; L Castilla-La Mancha 3/2017 art.1) A la vista de la LPAC art.43.1, los **medios de práctica** de la notificación electrónica recogidos en el D Castilla-La Mancha 12/2010 art.37 deben entenderse reducidos a la comparecencia en sede electrónica o a la dirección electrónica habilitada única. Igualmente, respecto de los **sujetos obligados** ha de estarse a lo dispuesto en la LPAC art.14.

El art.1 de la L Castilla-La Mancha 3/2017, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas (DOCM 16-9-2017), ha regulado el **alta** en los **procedimientos iniciados de oficio** de los sujetos obligados en la plataforma de notificaciones de la sede electrónica para la notificación mediante comparecencia, que pasa a ser el medio general.

Ante la **inactividad** del **sujeto obligado**, se regula el procedimiento de alta de oficio en dicha plataforma, estableciéndose para ello que la administración podrá requerirle por cualquier medio válido en derecho para que en el plazo de 10 días hábiles procedan a formalizar el alta. Tras dicho requerimiento y de persistir la referida inactividad se producirá el alta pudiendo recabar los datos necesarios de cualquier registro administrativo, incluido el tributario o el mercantil.

La primera dificultad que plantea esta regulación se refiere al referido **requerimiento previo**, estableciéndose un trámite preceptivo no previsto en la LPAC, cuya ausencia impediría el alta en la plataforma de notificaciones y la práctica correcta de la notificación electrónica. La referencia a que el requerimiento se practique por cualquier medio válido en derecho parece no acotar dicho requerimiento a la mera notificación convencional, pero plantea dudas sobre cual o cuales podrán ser esos medios que en todo caso deberán dejar evidencia de que el requerimiento se efectuó y al mismo tuvo o pudo tener acceso el sujeto obligado. En este caso, la carga de la prueba recaerá en la Administración que pretenda el alta y la ulterior notificación.

Por otro lado, ha de indicarse que en los supuestos de concurrencia competitiva o en los procedimientos en los que intervenga una pluralidad indeterminada de sujetos, la publicación deberá ser medio válido para que dicho requerimiento se practique.

La utilización del **correo electrónico** para efectuar este requerimiento ofrece más dudas pero podrá ser utilizado en la medida que se prevea en la norma reguladora del propio procedimiento. Igualmente, cuando iniciado el procedimiento se haga entrega personal al interesado, su representante o persona que actúe en su nombre de una comunicación en este sentido, por ejemplo con ocasión de la entrega de un boletín de denuncia en un procedimiento sancionador, podrá entenderse cumplido dicho trámite.

Finalmente, la regulación referida solo alcanza a los procedimientos iniciados de oficio, de modo que en aquellos que se inicien **a instancia de parte** (la solicitud de una subvención, por ejemplo) el requerimiento e incluso el alta podrán efectuarse con ocasión de la presentación de la correspondiente solicitud electrónica. Un segundo problema que plantea la regulación descrita es la utilización de los datos de contacto de que disponga del sujeto obligado por haberlos aportado en sus relaciones jurídico administrativas, entre las que debe entenderse incluida la que sea objeto de notificación electrónica. Esta previsión hace referencia a las meras comunicaciones y no a la notificación propiamente dicha, si bien la interpretación correcta de la norma debe permitir que esta posibilidad se aplique a las comunicaciones o avisos derivados de la práctica de la notificación electrónica mediante comparecencia.

**Firma electrónica** (D Castilla-La Mancha 12/2010 art.8) Se establece la validez universal del denominado **DNI electrónico**, así como de los certificados de firma expedidos por la FNMT, si bien se prevé que, mediante resolución de la respectiva consejería, pueden admitirse otros para un determinado procedimiento.

No obstante, en la práctica, la Administración de la Junta está siguiendo las directrices de la Administración General del Estado dentro del **proyecto @firma**.

En la propia sede electrónica de la Junta ([www.jccm.es](http://www.jccm.es)) se establece la **relación de certificados** admitidos ([www.jccm.es/sede/ventanilla/ayuda-certificado](http://www.jccm.es/sede/ventanilla/ayuda-certificado)).

Para las operaciones de firma electrónica se aceptan los siguientes certificados:

- DNI electrónico (DNIE);
- los emitidos por CAMERFIRMA;
- los emitidos por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM); y

- los emitidos por los proveedores relacionados en el documento «Proveedores de servicios de certificación», que se puede obtener en el área de descargas (ej. ACA, ACCV, ANCERT, Banco de España, FNMT, etc.)

#### 74 Se exceptúan para el Registro Telemático, REDEL y Diario Oficial:

- DNI electrónico (DNle);
- los emitidos por CAMERFIRMA.

Un interpretación armonizada del D Castilla-La Mancha 12/2010 art.8 y de la LPAC art.10 permite afirmar que los certificados admitidos expresamente por el D Castilla-La Mancha 12/2010 tienen cabida entre los **sistemas de firma electrónica** admitidos, reconociendo la LPAC que cada Administración admita uno o varios de los que recoge en su art.10. Distinta cuestión es la posible admisión de **sistemas de acreditación de identidad** (LPAC art.9) como sistemas de firma pues ello requeriría, inicialmente, una modificación del D Castilla-La Mancha 12/2010. Esta situación ha sido salvada, transitoriamente, con la modificación, por la Orden Castilla-La Mancha 202/2017, de la Orden Castilla-La Mancha 7-10-2013, por la que se regula el Registro Único de Documentos de la Administración de la JCCM y se establecen los requisitos generales para su uso, en el sentido de reconocer expresamente como sistema de firma el sistema de identificación de clave concertada de la **Plataforma Cl@ve**, si bien esta modificación normativa no ha incorporado los requerimientos que sobre dicho sistema de firma no criptográfica ha implementado en la AGE en la Secretaría General de Administración Digital Resol 14-7-2017, por la que se establecen las condiciones de uso de firma electrónica no criptográfica, en las relaciones de los interesados con los órganos administrativos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Aun así, una interpretación conjunta de todo el marco normativo debe suponer entender incluidas estas condiciones en la implantación de Cl@ve en el referido registro único. Por otro lado, el reconocimiento de los **sistemas de sello electrónico** (LPAC art.10) como sistema de firma podría entenderse incluidos en el D Castilla-La Mancha 12/2010 ya que éste limita los admitidos por estar contenidos en el DNI electrónico o por la entidad emisora (la FNMT); por tanto si aquel o esta incluyeran o emitieran certificados de este tipo serían plenamente válidos. Sin embargo la dificultad es admitir certificados emitidos por otros prestadores reconocidos de servicios de certificación. Lo que no parece ajustado al nuevo marco es la previsión de extender la relación de certificados por resolución de cada consejería y para un procedimiento determinado si dichos certificados no se ajustan al contenido de la LPAC art.10.

La distinción entre medios de acreditación de identidad y firma en la LPAC supone la aceptación de modelos de acreditación de identidad no basados en un certificado electrónico como los de clave concertada. En este sentido la Administración de la Junta se ha adherido al **proyecto Cl@ve** (plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica).

En este sentido, mediante Orden Castilla-La Mancha 111/2018, que deroga la Orden Castilla-La Mancha 11-9-2013, se ha regulado un **nuevo procedimiento** para la obtención y utilización de la firma electrónica, basada en el certificado de empleada y empleado público. Las **principales novedades** son la utilización de los sistemas corporativos de identificación en los se disponga de firma electrónica o registro propio como empleada y empleado público (usuario y contraseña) como forma de acreditar la identidad en el momento de solicitar el certificado de empleada o empleado, que se efectúa de forma telemática; la revocación de dicho certificado solo en los casos de pérdida de la condición de empleada o empleado, no estar en activo, en suspensión definitiva de funciones por más de dos meses o en situación distinta a la de activo, sin vincularse ya al desempeño de un puesto concreto, lo que provocaba su revocación anterior cada vez que se producía el cambio de puesto. Así pues, el certificado no se vincula en este caso más que a la organización y no al ejercicio de una función concreta.

El D Castilla-La Mancha 12/2010 art.9.1 establece que el uso de la firma electrónica no excluye la obligación de incluir en la comunicación electrónica los **datos de identificación** necesarios de acuerdo con la legislación que le sea aplicable, lo que debe interpretarse conforme a lo dispuesto en la LPAC art.10.5 que presume dicha acreditación si se utilizan los sistemas de firma previstos en el mismo.

#### 76 Actuaciones automatizadas y certificados de sello electrónico (D Castilla-La Mancha 12/2010 art.16)

La Administración de la Junta disponía, hasta 31-12-2016, de un convenio suscrito con la FNMT que permite realizar actuaciones automatizadas mediante un **sello electrónico** que identifica el organismo responsable del procedimiento, de tal modo que los acuerdos o actuaciones tienen naturaleza exclusivamente electrónica generándose documentos electrónicos que vinculan unos datos de verificación de firma a los datos identificativos de una unidad organizativa -unidad que se realiza la actuación administrativa automatizada: área, sección, departamento, etc.- de una entidad de la Administración. Junto a este sistema, se admite y utiliza también el de la generación de un **código seguro de verificación** (CSV)



generado de forma aleatoria y única para cada documento. Este convenio ha sido sustituido por un **contrato de servicios de certificación** con la entidad certificadora Camerfirma que presta el servicio desde 1-1-2017 y que es la responsable de la emisión de los certificados de empleo/autoridad pública.

En ambos casos, los **documentos** generados y firmados electrónicamente por un sistema informático tienen idéntica validez legal que los suscritos manuscrita o electrónicamente por el titular físico de un departamento y son verificables en la propia sede electrónica de la junta accediendo a la siguiente dirección e introduciendo el código de firma [www.jccm.es/viad](http://www.jccm.es/viad).

De dichos documentos electrónicos es posible generar **copias en papel** sin que las mismas requieran de firma manuscrita o compulsa por su naturaleza electrónica.

En el caso del **CSV** el proceso es sencillo: se genera un documento administrativo que se vincula con un código que incorpora y el original de dicho documento electrónico se guarda en la sede electrónica del órgano emisor de tal modo que cualquier sujeto que acceda a una copia del mismo puede verificar su autenticidad accediendo a la sede electrónica del órgano emisor. Este modelo de firma tiene perfecto acomodo en la LRJSP art.42.

**Precisiones** La información sobre los **sellos de organismo** creados en la Administración de la Junta está disponible en <https://www.jccm.es/node/9570/>, existiendo ya un sello de la propia Administración para actuaciones automatizadas y procedimientos.

**Firma electrónica de empleado o autoridad pública** [D Castilla-La Mancha 12/2010 art.15; Orden Castilla-La Mancha 111/2018] Se reconocen como **tipos** de firma electrónica válida para su utilización por autoridades y funcionarios, los siguientes:

- firma basada en el documento nacional de identidad electrónico;
- firma basada en certificado de empleado público;
- firma basada en los sistemas de firma electrónica emitidos por la FNMT.

Se plantea la duda sobre la utilización de la **firma electrónica personal** -aquella obtenida como ciudadano al margen de la consideración como empleado público- y si, por tanto, el certificado de firma electrónico debe ser del tipo de empleado público que incorpora los datos correspondientes a la relación de empleo e incluso del puesto desempeñado.

A este respecto, debe considerarse que cualquiera de los tres tipos de firma electrónica referidos debe tener **igual valor**, si bien la utilización de cualquier sistema de firma personal exige que el documento a firmar identifique con claridad el puesto o cargo desempeñado pues el certificado no incorpora esa información.

De hecho la utilización de la firma de empleado público se reserva a los **supuestos** en que por la naturaleza de sus funciones se estime necesario, debiendo ser, aparentemente, el propio empleado quien deba optar por solicitar la autorización del uso del certificado electrónico de empleado público. Esta «opción» redundante en la idea de que la utilización de su firma personal -tanto la basada en el DNI electrónico como en el certificado de firma de la FNMT- es perfectamente válida. No obstante, aun cuando la solicitud de la firma corresponde al propio interesado, esta queda condicionada a la autorización del órgano de la Administración de la que depende.

**Precisiones** La regulación contenida en la LRJSP art.43 ha abierto la puerta a que cada Administración Pública establezca los sistemas de firma electrónica que deba utilizar su personal (incluidos los titulares de los órganos administrativos). En este sentido, la Orden Castilla-La Mancha 14-9-2016, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regula la utilización del sistema de código seguro de verificación en actuaciones administrativas de la competencia de la Intervención General, reconoce la utilización del **CSV** como firma electrónica de los funcionarios de la IG en los actos de trámite de los expedientes de naturaleza económica, sin que en este caso la firma se base en un certificado electrónico del empleado sino en uno del organismo. Debe interpretarse, por tanto, de forma conjunta el D Castilla-La Mancha 12/2010 y la LRJSP en cuanto a los modelos de firma electrónica de empleados y autoridades que no tendrán que basarse, exclusivamente, en certificado electrónico del propio empleado o autoridad, debiendo no obstante regularse cada modalidad de firma electrónica en la norma sectorial correspondiente mientras la modificación del D Castilla-La Mancha 12/2010 no se produzca. En esta línea, el D Castilla-La Mancha 28/2018, por el que se regula la contratación electrónica en el sector público regional, ha reconocido ya de forma expresa que las **credenciales de acceso al gestor electrónico de expedientes de contratación** acreditará la identidad de quien realice acciones, ejecute trámites o firme documentos electrónicos dentro del sistema, por lo que por primera vez en el ámbito autonómico se hace efectiva la previsión contenida en la LPAC art.10.3 respecto de la admisión como firma electrónica de sistemas de identificación contemplados en la LPAC art.9 (sistema de clave concertada).

En el caso de utilización de la firma de empleado público, basada en un certificado electrónico de firma, una vez que la persona **deje de desempeñar el cargo** para el que se le expidió, viciaría de nulidad la actuación por falta de competencia, al margen de las posibles

responsabilidades en que pudiera incurrir, si bien el destinatario de la actuación puede reclamar a la Administración correspondiente la responsabilidad que estime (incluso patrimonial) ya que el deber de revocar este tipo de certificados corresponde a la autoridad de quien depende la autoridad y funcionario.

Así, el Registro de personal, a quien se atribuye la autorización y control de los certificados de empleado público, puede **revocar un certificado existente**, a iniciativa propia o a petición del órgano gestor que lo autorizó, cuando hayan cambiado las condiciones o circunstancias que motivaron su autorización. En cualquier caso, más allá de estos supuestos, el certificado tiene una **vigencia** que se fija en el número de años que quede determinada en la política de certificación bajo la cual es emitido por parte del prestador de servicios de certificación.

La utilización del mismo una vez **perdida su vigencia** -sea cual sea la causa- puede generar responsabilidad por quien lo utilice y, según los casos, puede alegarse por la propia Administración ante terceros cuando exista evidencia de dicha pérdida -por ejemplo, cuando hayan transcurrido los 3 años-.

## 82 **Obligatoriedad del procedimiento administrativo electrónico** [D Castilla-La Mancha 12/2010 art.19] Se establece como excepcional la imposición de la tramitación electrónica, tal y como establece la normativa básica en la materia.

A este respecto, su imposición tiene un doble **requisito**:

- **formal**, porque requiere de la aprobación de una orden de la respectiva consejería; y

- **material**, porque solo es posible que dicha imposición se dirija a determinados sujetos.

La referencia a las **personas jurídicas** se efectúa exclusivamente por su naturaleza, sin que el resto de condicionantes del precepto les sea de aplicación. No obstante, debe entenderse que aunque genéricamente sea posible imponer de forma sistemática la utilización de medios electrónicos a las personas jurídicas, la diversidad de estas exige que además se ponderen otros factores que al igual que ocurre con colectivos de personas físicas tengan en consideración sus circunstancias técnico económicas.

Pero más allá de esto, el problema se plantea cuando debe determinarse la **validez de la actuación** de una persona física o jurídica **fuera del procedimiento electrónico**. A estos efectos, debe actuarse como si se tratara de un defecto subsanable -que afecta solo al medio y no al fondo del asunto-, debiéndose conceder un plazo para que la persona interesada cumplimente el trámite utilizando dichos medios electrónicos.

**Precisiones** 1) El cambio normativo impuesto por la LPAC art.14 supone una **alteración sustancial** de los **sujetos obligados** a la utilización de medios electrónicos, manteniéndose la regulación del D Castilla-La Mancha 12/2010, en exclusiva, respecto de las personas físicas (excluidos los empleados públicos, ya obligados), a las que no obstante puede hacerse extensiva dicha obligación reglamentariamente. En este sentido, suscita dudas respecto de su encaje con la nueva ley la previsión de extensión de dicha obligación por Orden de la Consejería competente en el procedimiento, prevista en el D Castilla-La Mancha 12/2010 art.19.

2) Mención aparte debe realizarse del ámbito de la **contratación pública**, donde tras la entrada en vigor de la LCSP disp.adic.15ª todas las comunicaciones, incluida la presentación de ofertas, debe realizarse de forma electrónica, independientemente de que el operador económico sea una persona jurídica o física. Resulta relevante como los órganos consultivos en la materia se han pronunciado sobre las consecuencias de la realización de trámites por medios distintos a los electrónicos y la no aplicación de la previsión contenida en la LPAC art.68.4 al supuesto de presentación de ofertas de forma manual cuando se haya definido la forma de presentación electrónica [Dictamen nº 2/2018 y 69/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa].